Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1555

05. 04. 82

Sachgebiet 2171

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zum Fünften Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Gliederung:

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft — II A 3 — 2483 — 24 — vom 29. März 1982 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 18. Mai 1979 — Drucksache 8/2868 —.

1 Auftrag des Deutschen Bundestages

Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (5. BAföGÄndG) vom 17. November 1978 (BGBl. I S. 1794) wurde der Förderungsbereich um die Klasse 10 der „Berufsfachschulen einschließlich der Klassen aller Formen der beruflichen Grundbildung" erweitert. Diese Maßnahme war zunächst bis zum 31. Juli 1981 befristet. Bei der parlamentarischen Beratung des Sechsten Änderungsgesetzes zum BAföG (6. BAföGÄndG) im Jahr 1979 ist die Frage der Befristung erneut angesprochen worden. Der Deutsche Bundestag hat dabei die Geltungsdauer zunächst nicht geändert, die Bundesregierung aber in seiner Entschließung zum 6. BAföGÄndG (N 4) aufgefordert, „den gesetzgebenden Körperschaften bis zum 1. April 1980 einen Zwischenbericht darüber vorzulegen, ob nach der tatsächlichen Entwicklung des 10. Bildungsjahres und den Erfahrungen beim Vollzug des 5. BAföGÄndG eine Aufhebung der jetzigen Befristung des 5. BAföGÄndG empfohlen werden kann" (BT-Drucksache 8/2868, S. 5).

Nachdem die Geltungsdauer des 5. BAföGÄndG im Vermittlungsverfahren zum 6. BAföGÄndG bis zum 31. Juli 1983 verlängert worden war, wurde Einvernehmen mit den Präsidenten des Deutschen Bundestages und des Bundesrates erzielt, den Bericht zum 1. April 1982 zu erstatten.

2 Zielsetzung und Befristung des 5. BAföGÄndG

2.1

Mit dem 5. BAföGÄndG, für das der Bundesrat (BR-Drucksache 293/78) und die Bundesregierung (BR-Drucksache 404/78) fast gleichzeitig im wesentlichen gleichlautende Entwürfe vorlegten, sollte für die geburtenstarken Jahrgänge ein zusätzlicher Anreiz zur Aufnahme einer Berufsausbildung geschaffen und die berufliche Grundbildung an Vollzeitschulen, insbesondere das Berufsgrundbildungsjahr, auch durch finanzielle Hilfen attraktiver gemacht werden.

Die Novelle sollte der „gegenwärtigen besonderen Situation für die Schulabgänger bei den Ausbildungsstellen und auf dem Arbeitsmarkt" Rechnung tragen und war daher von vornherein zeitlich befristet. Ihre unbefristete Einführung wäre schon aus damaliger Sicht auch finanziell nicht darstellbar gewesen.

2.2

Nach Auffassung der Bundesregierung und der Bundestagsfraktionen der SPD und FDP, die die Beschränkung der Geltungsdauer der Novelle auf drei Jahre — bis 31. Juli 1981 — durchsetzten, war mittelfristig eine erneute Überprüfung der Regelung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen im Bildungswesen (Entwicklung des 10. Bildungsjahres, verfassungsrechtliche Probleme einer Beschränkung des Förderungsbereiches angesichts des Ausbaus des 10. Bildungsjahres) notwendig.

2.3

Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU und der Bundesrat strebten demgegenüber bei der Verabschiedung des Gesetzes eine Dauerregelung an; in Zusammenhang mit seiner Zustimmung hat der Bundesrat die Bundesregierung in einer Entschließung aufgefordert, in dem nächsten Änderungsgesetz eine Regelung vorzusehen, durch welche die Befristung beseitigt werde (BR-Protokoll 436/78). Bei der Beratung des 6. BAföGÄndG haben sie erneut die völlige Streichung jeder Befristung des 5. BAföGÄndG gefordert; im Vermittlungsverfahren zu diesem Gesetz wurde die Geltungsdauer des 5. BAföGÄndG um zwei Jahre bis zum 31. Juli 1983 verlängert. Der Bundesrat hat seine Forderung nach Aufhebung der Befristung des 5. BAföGÄndG zuletzt am 30. Januar 1981 in seiner Stellungnahme zum Sozialbericht 1980 erneuert (vgl. BR-Drucksache 407/80, S. 13).

In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines 2. Haushaltsstrukturgesetzes (1. Durchgang) forderte der Bundesrat demgegenüber im September 1981 — über die Vorschläge der Bundesregierung hinausgehend —, das 5. BAföGÄndG vorzeitig zum 31. Juli 1982 auslaufen zu lassen (vgl. BT-Drucksache 9/842, S. 85). Dieser Vorschlag wurde im Deutschen Bundestag nicht aufgegriffen.

2.4

In der Begründung zum Regierungsentwurf des 2. Haushaltsstrukturgesetzes (vgl. a. a. O. S. 56) hat die Bundesregierung bereits dargelegt, die Erweiterung des Förderungsbereichs durch das 5. BAföGÄndG könne nicht über den 31. Juli 1983 hinaus erstreckt werden. Dementsprechend wurden in der Finanzplanung die Haushaltsansätze für die Ausbildungsförderung zurückgenommen. Unter Berücksichtigung der vorberichteten Stellungnahme des Bundesrates zum 2. Haushaltsstrukturgesetz geht die Bundesregierung davon aus, daß das 5. BAföGÄndG — wie vorgesehen — am 31. Juli 1983 auslaufen wird.

3 Entwicklung des 10. Bildungsjahres seit 1978

Seit Inkrafttreten des 5. BAföGÄndG im Jahre 1978 wurden die Bildungsangebote in Klasse 10 in allen Ländern — auch dort, wo eine 10jährige Bildungspflicht nicht eingeführt ist — stark ausgebaut und von den Jugendlichen auch in Anspruch genommen.

Zum Gesamtbild der Veränderungen von 1977/78 auf 1980/81 vgl. Übersicht 1:

Übersicht 1

Entwicklung der Zahl der Schüler im 10. Bildungsjahr[1])[2])

	1977/78	1980/81	Veränderung v. H.
Allgemeinbildende Schulen insgesamt	499 300	592 000	+ *18,5*
davon			
— Hauptschule	33 000	57 600	+ *74,5*
— Sonderschule	8 900	10 800	+ *20,0*
— Realschule	208 800	242 700	+ *16,2*
— Gymnasium	248 600	280 900	+ *13,0*
Berufliche Schulen insgesamt[2])	233 900	313 100	+ *33,9*
davon			
— Berufsgrundbildungsjahr	46 900	86 300	+ *84,0*
— schulisch	34 300	62 800	+ *83,1*
(— kooperativ	5 300	15 000	+*105,5*)
— Berufsvorbereitungsjahr einschließlich Sonderformen des BGJ	24 100	46 300	+ *92,2*
— Berufsfachschule	170 200	189 000	+ *11,0*
Schüler insgesamt	733 300	905 100	+ *23,4*

[1]) Quelle: Dokumentation 75 der KMK und eigene Schätzung
[2]) Schüler im 10. Bildungsjahr in der förderungsrechtlichen Abgrenzung des BAföG

Bildungspolitisch waren folgende Entwicklungen von besonderer Bedeutung:

— Die Zahl der Schüler in Klasse 10 der Hauptschule ist von 33 000 im Schuljahr 1977/78 auf 57 600 im Schuljahr 1980/81 und damit um fast 75 v. H. gestiegen.

— Die Zahl der Schüler im schulischen Berufsgrundbildungsjahr stieg von 34 300 im Schuljahr 1977/78 auf 62 800 im Schuljahr 1980/81, also um 83,1 v. H.

— In einem Berufsvorbereitungsjahr einschließlich der Sonderformen des BGJ befanden sich 1977/78 24 100 Jugendliche, 1980/81 waren es 46 300; die Zunahme liegt hier bei 92,2 v H.

Das 5. BAföGÄndG hat die Entwicklung des Berufsgrundbildungsjahres in der wichtigen Anfangsphase unterstützt und insgesamt zu einer Entlastung der angespannten Ausbildungsstellensituation Ende der 70er Jahre beigetragen. Ein erheblicher Teil des Zuwachses an Schulabgängern hat seit 1978 die im Berufsgrundbildungsjahr und den anderen Formen der beruflichen Grundbildung liegende Chance zu einer weiteren Ausbildung genutzt.

4 Soziale Wirksamkeit der Förderung nach dem 5. BAföGÄndG

Um die soziale Wirksamkeit des 5. BAföGÄndG differenziert berichten zu können, ist eine statistische Sonderauswertung über diesen Personenkreis vorgenommen worden[1]). Die Aussagen beziehen sich auf das Schuljahr 1980/81.

4.1 Zahl der Geförderten

In diesem Zeitraum wurden rd. 125 000 Schüler gefördert, die vom Elternhaus aus die Klasse 10 der Berufsfachschule oder des Berufsgrundbildungsjahres (einschließlich seiner Sonderformen und des Berufsvorbereitungsjahres) besuchen[2]). Rund 44 v. H. dieser Schüler erhielten Förderungsleistungen; demgegenüber erhalten nur rd. 30 v. H. aller bei den Eltern wohnenden Schüler an Gymnasien und Berufsfachschulen der Klassen 11 bis 13 Ausbildungsförderung[3]).

[1]) Die statistische Erhebung wurde von der Infratest Sozialforschung GmbH, München, im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft durchgeführt. Die Erhebung beruht auf einer Auswertung der entsprechenden Datenbänder der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse dieser drei Länder wurden auf das Bundesgebiet hochgerechnet. Die Ergebnisse sind repräsentativ. Grundlage für die Auswertung ist die statistische Zusammenführung der Merkmale Berufsfachschule, Klassenstufe 10 und bei den Eltern wohnend.

[2]) Eine Aufgliederung der geförderten Schüler auf die einzelnen Ausbildungsstätten ist statistisch nicht möglich.

[3]) Die Ergebnisse für nach dem 5. BAföGÄndG geförderten Schüler werden hier und im folgenden mit den geförderten Schülern der Gymnasien und Berufsfachschulen der Klassenstufe 11 bis 13 verglichen, die bei den Eltern wohnen.

4.2 Geförderte Schüler nach Alter und Geschlecht

Alter und Geschlecht der Geförderten ergibt sich aus Übersicht 2. Durch das 5. BAföGÄndG werden rd. 45 v. H. männliche und rd. 55 v. H. weibliche Schüler gefördert. Das entspricht den Anteilen der bei den Eltern wohnenden Schüler an Gymnasien und Berufsfachschulen der Klassen 11 bis 13.

Übersicht 2

Geförderte Schüler nach Alter und Geschlecht
(Förderperiode 1980/81)

	insgesamt	darunter	
		5. Novelle BFS Klasse 10	BFS und Gymnasien Klasse 11 bis 13
Geförderte[1])	525 000	125 000	255 000
		v. H.	
Alter (Ende 1980)			
unter 16 Jahren	*7,8*	*30,5*	*0,2*
16 bis unter 17 Jahre	*22,6*	*42,7*	*22,1*
17 bis unter 18 Jahre	*23,0*	*18,3*	*32,7*
18 bis unter 19 Jahre	*17,9*	*5,0*	*26,5*
19 bis unter 20 Jahre	*12,2*	*1,9*	*14,0*
20 Jahre und älter	*16,5*	*1,6*	*4,5*
Summe	*100,0*	*100,0*	*100,0*
Geschlecht			
männlich	*45,4*	*45,4*	*45,4*
weiblich	*54,6*	*54,6*	*54,6*
Summe	*100,0*	*100,0*	*100,0*

[1]) in der Förderperiode 1980/81 im Monatsdurchschnitt Geförderte

4.3 Monatliche Förderungsbeträge

Für Schüler, die durch das 5. BAföGÄndG in die Ausbildungsförderung einbezogen worden sind, betrug der monatliche gesetzliche Bedarfssatz im Schuljahr 1980/81 260 DM (§ 12 Abs. 1 BAföG).

Der duchschnittliche monatliche Förderungsbetrag betrug 218 DM. Er lag deutlich über dem durchschnittlichen monatlichen Förderungsbetrag, den zu Hause wohnende Schüler erhalten, die Gymnasien und Berufsfachschulen in den Klassen 11 bis 13 besuchen (193 DM monatlich).

Die Unterschiede in den durchschnittlichen Förderungsbeträgen sind im wesentlichen Ausdruck der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse der Eltern der Geförderten. Das im Durchschnitt geringere Nettoeinkommen der Eltern, deren Kinder Ausbildungsförderung aufgrund des 5. BAföGÄndG erhalten, findet in der durchschnittlich höheren Förderungsleistung je Geförderten seine Entsprechung.

Rund 53 v. H. der nach dem 5. BAföGÄndG geförderten Schüler erhalten Vollförderung (gegenüber rd. 39 v. H. der Schüler während des Besuchs eines Gymnasiums und einer Berufsfachschule in den Klassen 11 bis 13).

4.4

Der *monatliche Mittelbedarf* für den Personenkreis nach dem 5. BAföGÄndG lag im Schuljahr 1980/81 bei rd. 28 Mio. DM; bezogen auf ein volles Jahr ergibt sich ein Fördervolumen von knapp 330 Mio. DM, davon entfielen auf den Bund rd. 215 Mio. DM. Damit wurden rd. 19. v. H. der von Bund und Ländern für die Schülerförderung getragenen Aufwendungen für Schüler nach dem 5. BAföGÄndG eingesetzt; bezogen auf die Ausbildungsförderung der Schüler und Studenten insgesamt ergibt sich ein Anteil von rd. 9 v. H. am gesamten Fördervolumen.

4.5 Berufliche Stellung des Vaters

Die berufliche Stellung des Vaters der Geförderten ergibt sich aus der Übersicht 3.

Bei nahezu sechs von zehn der nach dem 5. BAföGÄndG geförderten Schüler ist der Vater Arbeiter. Geförderte Schüler, deren Väter Angestellte, Beamte oder Selbständige sind, sind bei dem durch das 5. BAföGÄndG einbezogenen Personenkreis entsprechend geringer vertreten.

Übersicht 3

Geförderte Schüler nach der beruflichen Stellung des Vaters und der Mutter
(Förderperiode 1980/81)

	insgesamt	darunter 5. Novelle BFS Klasse 10	darunter BFS und Gymnasien Klasse 11 bis 13
Geförderte	525 000	125 000	255 000
	v. H.		
Beruf des Vaters			
Arbeiter	*39,8*	*56,3*	*36,0*
Angestellter	*19,8*	*11,8*	*24,4*
Beamter	*7,8*	*4,1*	*10,6*
Selbständiger	*11,9*	*9,3*	*13,0*
Vater nicht berufstätig, verstorben	*20,7*	*18,5*	*16,0*
Summe	*100,0*	*100,0*	*100,0*

4.6 Einkommen der Eltern

Die folgende Übersicht macht deutlich, in welchen Einkommensbereichen überhaupt nur gefördert wird. Der hohe Anteil von Vollgeförderten zeigt, daß das 5. BAföGÄndG besonders bedürftige Bevölkerungskreise erreicht hat. Von Interesse ist außerdem der Vergleich der Brutto- mit den Nettoeinkommen.

Übersicht 4

Einkommen der Eltern der Geförderten
(Förderperiode 1980/81)

	insgesamt	darunter 5. Novelle BFS Klasse 10	darunter BFS und Gymnasien Klasse 11 bis 13
Geförderte	525 000	125 000	255 000
Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen [1]) der Eltern, die Einkommen beziehen (in DM)	2 328	2 085	2 377
Durchschnittliches monatliches Bruttoeinkommen [1]) [3]) der Eltern des Geförderten (in DM)	1 986	1 844	2 169
Durchschnittliches monatliches Nettoeinkommen [2]) der Eltern, die Einkommen beziehen (in DM)	1 814	1 687	1 857
Durchschnittliches monatliches Nettoeinkommen [2]) [3]) der Eltern des Geförderten (in DM)	1 630	1 591	1 785
	v. H.		
Monatliches Nettoeinkommen [2]) der Eltern des Geförderten			
Null	*10,1*	*5,8*	*3,9*
unter 1 000 DM	*12,8*	*14,3*	*12,3*
1 000 bis unter 1 500 DM	*12,9*	*16,0*	*12,9*
1 500 bis unter 2 000 DM	*29,2*	*34,6*	*31,4*
2 000 bis unter 2 500 DM	*22,3*	*21,4*	*25,1*
2 500 DM und mehr	*12,7*	*7,9*	*14,4*
Summe	*100,0*	*100,0*	*100,0*

[1]) Ein Zwölftel des Gesamtbetrags der Einkünfte ohne Kindergeld und sonstiges Einkommen (gemäß § 21 Abs. 3 Nr. 2 bis 4), vor Abzug der Steuern und Sozialabgaben. Grundlage ist überwiegend das Einkommen im Kalenderjahr 1978.

[2]) Ein Zwölftel des Gesamtbetrags der Einkünfte zuzüglich Kindergeld und sonstiges Einkommen, abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Grundlage ist überwiegend das Einkommen im Kalenderjahr 1978.

[3]) Unter Einschluß der Fälle, in denen kein Einkommen erzielt wird.

Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen der Eltern von Schülern, die durch das 5. BAföG-ÄndG in die Ausbildungsförderung einbezogen wurden, liegt bei 1 591 DM. Das entsprechende Nettoeinkommen der Eltern der geförderten Schüler an Gymnasien und Berufsfachschulen lag um rd. 190 DM höher.

Hinsichtlich der Verteilung der monatlichen Nettoeinkommen der Eltern der Geförderten nach dem 5. BAföGÄndG ergibt sich folgendes: Knapp vier von zehn Eltern, deren Kinder nach dem 5. BAföGÄndG gefördert werden, haben kein bzw. ein Nettoeinkommen, das unter 1 500 DM liegt. Bei Gymnasien und Berufsfachschulen der Klassen 11 bis 13 sind es drei von zehn Eltern.

5 Wertung und Folgerungen

5.1

Die Einbeziehung der Schüler in den Klassen 10 der Berufsfachschulen und anderer Formen der beruflichen Grundbildung hat sich — auch aus der Sicht der Schüler und ihrer Eltern, Ausbildungsstätten, Länder und Sozialpartner — als bildungs- und sozialpolitisch erfolgreiche Maßnahme erwiesen (vgl. BT-Drucksache 9/842, S. 56). Das 5. BAföGÄndG bedeutet eine gezielte Hilfe für Jugendliche aus besonders einkommensschwachen Familien, um die Möglichkeiten qualifizierender schulischer Ausbildung nutzen zu können. Viele Jugendliche haben so nach Ende der Schulpflicht eine weitere, praxisbezogene Ausbildung erfahren, durch die ihre Chancen für eine qualifizierte Berufsausbildung verbessert wurden. Vom 5. BAföGÄndG und der dadurch bewirkten verstärkten Inanspruchnahme schulischer Ausbildungsmöglichkeiten in Klasse 10 sind auch Entlastungseffekte für die angespannte Situation bei den Ausbildungsstellen Ende der 70er Jahre ausgegangen.

5.2

In der gemeinsamen Bildungsplanung besteht Einvernehmen zwischen Bund und Ländern über den weiteren Ausbau des 10. Bildungsjahres: Es wird davon ausgegangen, daß bis Mitte der 80er Jahre bis zu 95 v. H. eines Altersjahrganges, d. h. praktisch alle Jugendlichen, ein 10. Vollzeitbildungsjahr besuchen. Der durch die finanzielle Förderung ausgelöste Anreiz wird damit künftig weiter an Bedeutung verlieren.

5.3

Im Hinblick auf die vorliegenden Ergebnisse könnten Zweifel aufkommen, ob das Auslaufen des 5. BAföGÄndG schon zum 31. Juli 1983 gerechtfertigt ist, auch wenn die zeitliche Befristung sich als durchaus sachgerecht erwiesen hat. Anders als bei einer zeitlich befristeten Regelung könnte aber bei einer Dauerregelung die unterschiedliche förderungsrechtliche Behandlung der Schüler an berufsbildenden und an allgemeinbildenden Schulen in derselben Klassenstufe nicht hingenommen werden, zumal da im Rahmen der Bildungspflicht in Klasse 10 die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen als gleichwertige Angebote anzusehen sind.

Eine Dauerregelung anstelle der jetzigen befristeten Erweiterung des Förderungsbereichs müßte also auch die Schüler in Klasse 10 der allgemeinbildenden Schulen einbeziehen. Über die 313 100 Schüler der Klassen 10 der Berufsfachschulen einschl. der anderen Formen in der beruflichen Grundbildung im Schuljahr 1980/81 hinaus würden die 592 000 Schüler an allgemeinbildenden Schulen den Kreis der institutionell Förderungsberechtigten stark vergrößern. Der in der Finanzplanung für die Jahre 1983 bis 1985 festgelegte Ausgabenrahmen für die Ausbildungsförderung läßt schon eine begrenzte Verlängerung der Befristung, erst recht eine so massive Erweiterung des Berechtigtenkreises im Rahmen einer Dauerregelung nicht zu.

Die Bundesregierung hat deshalb — wie bereits beim Regierungsentwurf eines 2. Haushaltsstrukturgesetzes dargelegt — davon abgesehen, eine Verlängerung der gesetzlichen Geltungsdauer des 5. BAföGÄndG über den 31. Juli 1983 hinaus vorzuschlagen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838